



## DE EERSTE PIJLER VAN HET GLB: I — GEMEENSCHAPPELIJKE MARKTORDENING (GMO) VOOR LANDBOUWPRODUCTEN

De GMO vormt het kader voor de marktmaatregelen binnen het GLB. De achtereenvolgende hervormingen hebben ertoe geleid dat in 2007 de toenmalige 21 GMO's zijn samengevoegd tot één GMO voor alle landbouwproducten. Daarnaast is het GLB als gevolg van de herzieningen geleidelijk aan nog marktgerichter geworden en is de reikwijdte van de interventie-instrumenten teruggeschoefd; die worden nu als "vangnetten" beschouwd die alleen in crisissituaties worden gebruikt.

### RECHTSGROND

Artikel 38 tot en met 44 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VWEU), [Verordening \(EU\) nr 1308/2013](#) van het Europees Parlement en de Raad (PB L 347 van 20.12.2013) en [Verordening \(EU\) nr 1370/2013 \(EU\) van de Raad](#) (PB L 346 van 20.12.2013).

### INLEIDING: VAN 21 GMO'S NAAR ÉÉN ENKELE GMO

Van meet af aan vormen GMO's een fundamenteel onderdeel van het GLB: in het kader van de GMO's worden namelijk de per landbouwsector gedifferentieerde steunregelingen voor de landbouwmarkten ingevoerd.

Met de vaststelling van een GMO wordt beoogd de doeleinden van het GLB te bereiken (artikel 40 VWEU), met name de markten te stabiliseren, de landbouwers een redelijke levensstandaard te verzekeren en de landbouwproductiviteit te verhogen. GMO's zijn van toepassing op de in bijlage I bij het VWEU vermelde producten. Zij omvatten een hele reeks mechanismen die de productie van en de handel in die producten binnen de EU in goede banen moeten leiden. Deze mechanismen bieden uiteenlopende garanties, afhankelijk van de kenmerken van de desbetreffende producten. De marktmaatregelen van de GMO maken deel uit van de eerste pijler van het GLB.

Tot de inwerkingtreding van de integrale GMO in 2007 ([Verordening \(EG\) \(EC\) nr 1234/2007](#), PB L 299 van 16.11.2007) bestonden er 21 specifieke GMO's naast elkaar, vastgesteld in afzonderlijke basisverordeningen. Oorspronkelijk berustten de GMO's voornamelijk op gegarandeerde prijzen, die echter door middel van compensatie geleidelijk zijn verlaagd, eerst volledig en daarna deels, door toekenning van rechtstreekse steun. Daarnaast zijn sinds de hervorming van 2003 (zie



informatieblad [3.2.3](#)) de meeste vormen van rechtstreekse steun die in de verschillende GMO's waren opgenomen, gaandeweg van de productie losgekoppeld en aan de specifieke GMO-verordeningen onttrokken (instelling van de bedrijfstoelageregeling). Zij werden eerst overgebracht naar [Verordening \(EG\) nr 1782/2003](#) (PB L 270 van 21.10.2003) en vervolgens, na de goedkeuring van de "check-up", naar [Verordening \(EG\) nr 73/2009](#) (PB L 270 van 21.10.2003).

Door de achtereenvolgende hervormingen hebben de interventie-instrumenten een hele verandering ondergaan. Zij worden nu als "vangnetten" beschouwd, d.w.z. dat ze alleen worden ingezet bij een ernstige verstoring van de markt. Wat prijsondersteuning betreft, zijn alleen de interventieprijzen gehandhaafd (gegarandeerde prijzen waaronder een door de lidstaten aangewezen interventiebureau de geproduceerde hoeveelheden opkoopt en opslaat). De interventie is sterk verminderd (zie de paragraaf hieronder over financiering van de GMO).

## **DE NIEUWE GMO VOOR DE PERIODE NA 2013**

De regels met betrekking tot de GMO zijn bijzonder complex: de basisverordening telt 232 artikelen, evenals vele voorschriften uit gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen.

De GMO bepaalt welke landbouwproducten eronder vallen. De GMO omvat een interne component (marktinterventie, voorschriften betreffende de afzet en de producentenorganisaties) en een externe component betreffende de handel met derde landen (in- en uitvoercertificatie, invoerheffingen, beheer van tariefcontingenten, uitvoerrestituties, enz.). Ook wordt in de GMO ingegaan op de mededingingsregels die van toepassing zijn op ondernemingen en op overheidssteun. De GMO omvat ook algemene bepalingen voor uitzonderlijke maatregelen (met name voor het voorkomen van marktverstoringen door prijsschommelingen of andere gebeurtenissen, ondersteuning in geval van dierziekten of het verlies van consumentenvertrouwen als gevolg van risico's voor de volksgezondheid en de gezondheid van dieren of planten, alsmede maatregelen inzake onderling afgestemde gedragingen tijdens perioden van ernstige verstoring van het marktevenwicht) en een nieuwe reserve om eventuele crises in de landbouwsector het hoofd te kunnen bieden.

Deze reserve is een nieuw instrument om de sector te ondersteunen in geval van een crisis in de productie of distributie. Deze reserve wordt aangelegd door elk jaar een korting op de rechtstreekse betalingen toe te passen door middel van het mechanisme voor financiële discipline ([Verordening \(EU\) nr 1306/2013](#)). De financiële discipline geldt uitsluitend voor rechtstreekse betalingen van meer dan 2 000 euro. De reserve wordt elk jaar aan de landbouwers terugbetaald als ze niet is gebruikt. Voor de periode 2014-2020 is de reserve verdeeld in zeven gelijke jaarlijkse schijven van 400 miljoen euro (goed voor in totaal 2,8 miljard euro). De crisisreserve kan worden gebruikt voor de financiering van uitzonderlijke maatregelen tegen marktverstoringen.

De regelingen voor overheidsinterventie en steun voor particuliere opslag zijn herzien om sneller en doeltreffender te kunnen reageren. De interventieperiode voor boter en magere melkpoeder is met een maand verlengd; bij overschrijding van bepaalde plafonds vindt een automatische inschrijving voor melk en magere melkpoeder



plaats; voor boter is het maximale volume dat tegen een vaste prijs kan worden opgekocht, verhoogd tot 50 000 ton; en bepaalde kaassoorten met een beschermde oorsprongsbenaming of een beschermde geografische aanduiding komen in aanmerking voor steun voor particuliere opslag.

Met betrekking tot de maatregelen voor het aanbodbeheer is de quotaregeling voor suiker op 30 september 2017 afgelopen. In de nieuwe GMO is bepaald dat de regeling voor aanplantrechten in de wijnbouw eind 2015 afloopt. Voor de periode 2016-2030 is een vergunningenstelsel voor nieuwe aanplant opgezet (overeenkomstig de aanbevelingen die de groep op hoog niveau inzake wijn in december 2012 heeft gedaan). Het aantal vergunningen voor het aanplanten van wijnstokken kan jaarlijks met 1 % toenemen.

In de zuivelsector is de quotaregeling op 31 maart 2015 afgeschaft. De bepalingen van het "mini-melkpakket" betreffende de contractuele betrekkingen in de sector melk en zuivelproducten ([Verordening \(EU\) nr. 261/2012](#)) zijn in de nieuwe verordening opgenomen. Zij moeten de onderhandelingspositie van de melkproducenten in de toeleveringsketen versterken. Deze maatregelen bieden de lidstaten met name de mogelijkheid landbouwers en zuivelverwerkende bedrijven te verplichten onderling schriftelijke overeenkomsten te sluiten. Tevens stellen zij de landbouwers in staat collectief contracten te bedingen via producentenorganisaties. Het aanbod van kaas met een beschermde oorsprongsbenaming of een beschermde geografische aanduiding kan ook door producentenorganisaties worden gereguleerd. In november 2016 heeft de Europese Commissie het tweede verslag inzake de uitvoering van het "melkpakket" gepubliceerd en komt daarin tot de conclusie dat de positie van de melkproducenten in de toeleveringsketen door toedoen van het pakket wordt versterkt.

Voorts zijn de schoolfruit- en de schoolmelkregelingen verlengd en stijgt het bedrag dat jaarlijks voor het schoolfruitprogramma wordt uitgetrokken, van 90 naar 150 miljoen euro. [Verordening \(EU\) nr 2016/791](#) (PB L 135 van 24.5.2016) heeft de werking van deze programma's verbeterd.

De bepalingen in verband met producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties en brancheorganisaties zijn tot alle sectoren uitgebreid om de onderhandelingspositie van de landbouwers te versterken. Zij worden gefinancierd uit de steun voor plattelandsontwikkeling. Voorts kunnen producentenorganisaties in de olijfolie-, akkerbouw- en rundvleessector onder bepaalde voorwaarden namens hun leden collectieve onderhandelingen voeren. In bepaalde gevallen kunnen erkende producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties en brancheorganisaties van de Europese Commissie toestemming krijgen voor tijdelijke maatregelen om de markten te stabiliseren (bijvoorbeeld uit de handel nemen of opslag door particulieren).

In de nieuwe verordening zijn de restituties bij uitvoer naar derde landen gehandhaafd. Die gelden echter enkel voor een specifieke groep producten en worden alleen toegepast wanneer de omstandigheden op de interne markt aanleiding geven tot buitengewone maatregelen.

De afstemming van het GLB op het Verdrag van Lissabon (met name de toepassing van artikel 43, lid 3, van het VWEU, dat bepaalt dat de Raad als enige beslist) was een netelige kwestie tijdens de onderhandelingen over de hervorming van het



GMO. Zo zijn een aantal maatregelen betreffende overheidsinterventie en particuliere opslag, de regelingen voor de verstrekking van bepaalde producten op scholen, de uitvoerrestituties en de suikersector onder de exclusieve bevoegdheid van de Raad komen te vallen (Verordening (EU) nr. 1370/2013 van de Raad) (zie informatieblad [3.2.1](#)).

## FINANCIERING VAN DE GMO

De GMO wordt gefinancierd door het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF). In 2017 maakten alle maatregelen in verband met marktinterventies ongeveer 3,1 miljard euro, d.i. 6,9 %, van de totale uitgaven van het ELGF uit. Tabel 1 laat duidelijk zien dat de bedragen voor uitvoerrestituties sterk zijn gedaald.

Tabel 1: Uitgaven van het ELGF voor interventies op de landbouwmarkten (in miljoen euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Opslag	173,4	93,6	- 194,6	17,4	25,1	5,1	18,4	52,4	27,6
Uitvoerrestituties	649,5	385,1	179,4	146,7	62,4	4,5	0,3	0,6	0,0
Overige marktmaatregelen	3 083,5	3 454,8	3 428,3	3 344,5	3 217,2	2 579,6	2 698,0	3 185,2	3 061
Totaal	3 906,4	3 933,5	3 413,1	3 508,6	3 304,7	2 589,2	2 716,7	3 238,2	3 088,6

*Bron: Financiële verslagen van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad.*

Voor de marktmaatregelen worden er geen vooraf bepaalde nationale budgetten toegewezen, wat wel het geval is voor rechtstreekse steun en steun voor plattelandontwikkeling. Voor de periode 2014-2020 zullen de beschikbare middelen voor het EU-marktbeleid (inclusief crisisreserve) naar verwachting zo'n 4 % (17,5 miljard euro) van de totale GLB-begroting uitmaken.

De GMO werd gebruikt om het hoofd te bieden aan de crises in de sectoren melk, varkensvlees en groenten en fruit. In september 2015, maart 2016 en juli 2016 heeft de Europese Commissie drie reeksen steunmaatregelen aangenomen. Het eerste maatregelenpakket was goed voor 500 miljoen euro en had tot doel de kassituatie van de landbouwers te verlichten en de onevenwichtigheden op de markten te beperken (met name door een regeling voor particuliere opslag van varkensvlees vast te stellen en door de steun voor particuliere opslag van boter en mageremelkpoeder te versterken). Vervolgens heeft de Commissie in maart 2016 voor het eerst één van de buitengewone maatregelen geactiveerd (artikel 222 van de GMO-verordening), waarmee producentenorganisaties, brancheorganisaties en coöperaties in de melksector vrijwillige overeenkomsten kunnen sluiten om hun productie te beperken. Deze beslissing vormde een aanvullende maatregel na de tijdelijke verhoging van de overheidssteun en de verdubbeling van de interventieplafonds voor mageremelkpoeder en boter. Ten slotte heeft het pakket maatregelen van september 2016 voorzien in een regeling op EU-niveau ter bevordering van de



vermindering van de melkproductie (150 miljoen euro), steun voor een aanpassing waarvan de lidstaten de voorwaarden en de uitvoering zullen moeten regelen op basis van een door de Commissie voorgestelde lijst (350 miljoen euro die de lidstaten kunnen aanvullen met nationale middelen van dezelfde hoogte), technische maatregelen gericht op een zekere versoepeling (bijvoorbeeld in verband met gekoppelde steun), liquiditeitssteun en een versterking van de mechanismen van het vangnet (verlenging van de interventie maatregelen en de steun voor de particuliere opslag van magere melkpoeder). Van de crisisreserve is tot dusverre geen gebruik gemaakt.

De werkgroep die in januari 2016 is opgericht om over de toekomst van het landbouwmarktbeleid na te denken heeft in november 2016 haar eindverslag ingediend. Het Europees Parlement heeft de adviezen van de werkgroep overgenomen in de aanvullende amendementen op het voorstel voor een 'omnibus'-verordening ([COM\(2016\)0605](#) van november 2016) die de tussentijdse herziening van het meerjarig financieel kader 2014-2020 vergezelt (zie informatieblad [3.2.9](#)). In oktober werd een overeenkomst met de Raad bereikt en de tekst werd in december 2017 gepubliceerd ([Verordening \(EU\) nr. 2393/2017](#)).

## **ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT**

Het mini-melkpakket ([Verordening \(EU\) nr. 261/2012](#)) was het eerste wetgevingsbesluit inzake landbouw dat het Europees Parlement en de Raad hebben vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure.

De GMO was een van de meest controversiële onderwerpen tijdens de onderhandelingen over het nieuwe GLB. De stemming over de GMO-verordening was de krapste van de vier stemmingen die tijdens de plenaire vergadering in maart 2013 zijn gehouden (375 stemmen voor, 277 stemmen tegen). Dit wordt vooral verklaard door het feit dat deze verordening bijzonder gevoelige kwesties raakt, zoals de regulering van de landbouwmarkten, de toepassing van de mededingingsregels op de landbouw en de respectieve rol van de instellingen binnen het GLB (met name artikel 43, lid 3, VWEU). Het Parlement heeft als medewetgever zijn stempel op de nieuwe verordening gedrukt. Het heeft er bijvoorbeeld toe bijgedragen dat durumtarwe opnieuw op de lijst werd opgenomen van producten die in aanmerking komen voor interventie en steunde de versoepeling van de kwantitatieve beperking van de openbare interventie voor boter (50 000 ton, tegenover 20 000 in het voorstel van de Commissie), de opname van kaas met een beschermde oorsprongsbenaming of een beschermde geografische aanduiding op de lijst van producten die steun voor particuliere opslag kunnen krijgen, de verhoging van het plafond voor financiële steun van de EU aan producentenorganisaties of unies van producentenorganisaties in de sector groenten en fruit, de verlenging van de quotaregeling voor suiker tot 2017, de handhaving van een vergunningstelsel voor wijngaarden na afloop van de regeling voor aanplantrechten enz.

Bovendien houdt het Parlement goed in het oog welke gedelegeerde handelingen de Commissie met betrekking tot de GMO opstelt, om na te gaan of deze wel aansluiten bij het politieke compromis dat tijdens de hervorming is bereikt. Het Parlement kan immers bezwaar maken tegen dergelijke handelingen, en deze bezwaren kunnen er,



in voorkomend geval, toe leiden dat de Commissie de betreffende handeling moet intrekken (zie informatieblad [3.2.1](#)).

Het Parlement houdt ook nauw toezicht op de maatregelen die worden genomen om de crisis in de landbouwsector te bestrijden.

Ten slotte heeft het Parlement in maart 2019 als aanvulling op de GMO-verordening een wetgevingsresolutie aangenomen over het voorstel van de Commissie voor een richtlijn inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen<sup>[1]</sup>. Ter voorkoming van praktijken die niet loyaal of oneerlijk zijn en/of unilateraal door één handelspartner worden opgelegd, bevat de voorgestelde nieuwe richtlijn een minimumlijst van verboden oneerlijke handelspraktijken in verhoudingen tussen afnemers en leveranciers in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen. De Raad heeft de wetgevingshandeling na de eerste lezing van het Parlement in april 2019 aangenomen.

Albert Massot  
05/2019

---

[1]Aangenomen teksten, P8\_TA(2019)0152.

